



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

**RELEVÂNCIA E EFETIVIDADE
DA JURISDIÇÃO FINANCEIRA
NO SÉCULO XXI**

***A ADEQUAÇÃO DO QUADRO DE INFRAÇÕES
FINANCEIRAS AOS DESAFIOS ATUAIS***

**Efetivação da responsabilidade financeira
O papel do Ministério Público**

**PGA, SRM/TC
Nuno A. Gonçalves**



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Compete-me dar testemunho do importante¹ papel do Ministério Público na efetivação das responsabilidades financeiras no Tribunal de Contas², ainda que circunscrevendo a exposição à vertente substantiva desta modalidade de responsabilização dos que, funcionalmente ou por atribuição de entidades públicas, manejando dinheiro ou quaisquer fundos públicos, estão sujeitos à jurisdição, constitucionalmente criada e legalmente conformada, para verificar, declarar e reprimir a infracção de normas e procedimentos que regem a arrecadação, guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos e também para ajuizar e decidir da reparação do dano causado por determinados delitos financeiros.

Se é fácil evitar a dimensão processual (reservada para o 4º seminário), haverá de conceder-se que não resultaria compreensível falar da efectivação de uma responsabilidade subjectiva e individual, ignorando o responsável, “*o agente ou agentes da acção*”³, (tema do 3ª sessão):

Compreenda-se também que a exposição se suporte no estudo e reflexão exigidos pela actividade prática exercida na SRMTC, – estatisticamente documentada no Relatório do Tribunal designadamente do ano de 2016 (exibido).

¹ Não há registo de demandas recentes intentadas pelos órgãos a quem a LOPTC –art. 89º n.º 1 al.ºs b) e c)- confere também legitimidade para requerer a efectivação de responsabilidades financeiras.

² Na jurisdição financeira não é admitida acção popular –Ac.º TContas n.º 26/2015, 3ª S/PL de 8/07 e n.º 2/2016, 3/PL de 2/02

³ Art. 62º n.º 2 da LOPTC (a que pertencem as normas adiante citadas sem outra menção):



1. definição:

O que é, então, a responsabilidade financeira?

É acertado dizer-se que “*só existe ... quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas ... em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública*”⁴.

Reposição e multa, cuja efetivação -através de um processo jurisdicional- compete, por força da Constituição da República⁵ e das leis (máxime: LEO⁶, LOPTC⁷), ao Tribunal de Contas.

Na sua dimensão prático-jurídica, que **factos** podem ser constitutivos da obrigação de repor ou indemnizar o erário público e/ou cuja infração pode ser sancionada com multa?

Necessariamente ilícitos.

Mas feridos de uma ilicitude específica. Ofensivos de normas que regem a actividade financeira pública. Isto é, as leis e procedimentos que comandam as receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos.

Necessariamente tipificados como infracção financeira.

Somente pode sancionar-se com multa ou obrigar à reposição do dano causado, a acção ou omissão que viola normas ou procedimentos que regem a actividade financeira pública, se puder subsumir-se a algum dos tipos de ilícito especificadamente catalogados como infracção ou delito financeiro.

⁴ “Controlo Externo e Responsabilidade Financeira (o sistema português) 1. A Responsabilidade Financeira -1.1 Conceito e Modalidades”, pag. 8.

⁵ Art.º 214.º al.ª c).

⁶ Art. 72.º (Responsabilidade no âmbito da execução orçamental).

⁷ Art.º 5.º (Competência material essencial).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Necessariamente culposos.

Reprovação ao agente da prática financeira ilícita típica adotada ou que deixou de observar.

Os factos ou atos ilícitos, típicos, culposos que podem constituir o agente no dever de arcar com as consequências jurídicas, isto é, nas obrigações que a lei, especificadamente, lhe assaca. E que podem ser a multa e ou a reintegração do dano causado aos fundos públicos.

2. autonomia dogmática:

A doutrina dá por adquirida a autonomia científica do direito financeiro constituído pelo conjunto de “*normas que regulam a obtenção, a gestão e o dispêndio dos*”⁸ fundos públicos⁹. E também a autonomia disciplinar e didática das finanças públicas.

A responsabilidade financeira mais não é do que uma das vertentes deste ramo do direito: concretamente aquela que se ocupa da violação das normas que disciplinam as receitas e as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros, fundos ou outros valores públicos e que trata das suas consequências jurídicas.

A arrecadação das receitas, a assunção de compromissos, a realização e pagamento da despesa e a gestão dos fundos públicos obedecem a um conjunto de “*regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património do Estado [ou de outras entidades] e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de atos ou omissões que configurem meras faltas pessoais*”¹⁰.

⁸ Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, pag. 44.

⁹ Sousa Franco, “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”: “conjunto de normas, relações e instituições distintas das demais e dotadas de espírito e de regimes comuns e próprios”, vol. I, 4ª ed., pag. 99

¹⁰ Parecer n.º 14/2000, do Conselho Consultivo da PGR.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Pacificamente aceite a existência de um regime jurídico da atividade financeira pública, lógica e racionalmente forçoso é também reconhecer que a responsabilidade decorrente do seu incumprimento ou violação, suscita problemas e reclama abordagens, critérios de interpretação e praxis informadas pela especialização das respetivas regras e pela especificidade finalística das finanças públicas e dos seus princípios retores.

Certamente que as normas que regulam a atividade financeira pública têm assento em diferentes ramos do direito, mas não será por essa razão, isto é, por não constituírem um sistema codificado “*de preceitos e ser apenas um conjunto de normas de heterogénea natureza, unificadas em função da matéria que regulam*”¹¹, que perdem a função disciplinadora da atividade financeira pública com que foram concebidas.

A autonomia do direito financeiro não permite, pois, sustentar que a responsabilidades financeira reveste natureza iminentemente civilista –a reintegratória- e penal, contra-ordenacional ou administrativa –a sancionatória.

“*A responsabilidade por factos qualificados como faltas financeiras é financeira*”¹², opera no domínio das relações internas, implicando “*uma específica obrigação preexistente que a lei faz recair sobre aqueles*” que assumem a guarda e administração dos bens públicos. É, pois, uma responsabilidade funcional, específica do direito financeiro, que emergindo das normas e procedimentos que regulam os fluxos dos fundos públicos, se circunscreve às relações entre o Estado e os seus agentes ou àqueles a quem é confiada a arrecadação, fiel guarda e boa gestão dos dinheiros, valores e património do erário¹³.

É, pois, a responsabilidade financeira, no actual estágio normativo, doutrinário, jurisprudencial, uma modalidade de responsabilidade autónoma, que convive com as demais (política, civil, criminal,

¹¹ Braz Teixeira; “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”, pag. 14/15.

¹² Parecer cit.

¹³ António Cluny “*Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado*” –Revista do Tribunal de Contas n.º –pag. 91.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

administrativa, disciplinar) que incide sobre aqueles a quem cabe arrecadar, guardar fielmente e administrar bem os dinheiros ou fundos públicos e que, por via dessa relação funcional, adquirem a categoria de “*contáveis*”, ou seja, que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

3. regime específico:

A sintética definição inicial da responsabilidade financeira exige situá-la, ainda que sumariamente, (desenvolvidamente fizeram-nos os MI oradores que me precederam), no confronto com a civil, -de onde provém a reintegratória e de que ainda finalisticamente mantém traços importantes e se deve socorrer para suprir as lacunas- e da criminal que é a matriz e também o paradigma do direito sancionatório e respectivos regimes.

i- reintegratória v. civil:

A responsabilidade financeira reintegratória é o instituto jurídico que permite obrigar e, através da respetiva efetivação, obter, directamente, do “*agente ou agentes da ação*” –enumerados no art. 61º n.º 2-, e subsidiariamente, de outros responsáveis –indicados no art. 62º n.º 3- a reposição dos dinheiros ou valores públicos que, «*patologicamente*»¹⁴, deixaram de ser arrecadados, estão em alcance, foram desviados, aplicados em pagamento indevidos ou que a entidade pública teve de pagar, para indemnizar lesados, pela violação de normas financeiras. “*Constitui-se, claramente, hoje, como uma responsabilidade delitual, fundada na culpa, tendo como pressuposto o dano ou o prejuízo efetivo, causado pelo agente da infração*”

¹⁴ Mouraz Lopes, “*O Caminho da Autonomia Dogmática da Responsabilidade Financeira*” –Revista do Tribunal de Contas, n.º 63 a 66, pag. 57.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

financeira, ao Estado”¹⁵ ou outra entidade que receba ou administre fundos públicos.

É -continua a ser- uma responsabilidade funcional. Já não restrita às relações internas entre Estado -e entidades públicas- e seus funcionários ou agentes mas ainda circunscrita à ligação estabelecida –legalmente, mediante contrato ou instrumento jurídico validamente reconhecido- entre o responsável e os dinheiros e fundos públicos, seja directamente, seja através da sua relação funcional com as entidades enumeradas no art. 2º n.ºs 2 e 3. O Estado no seu actual modelo democrático ocidental não tem capacidade, não pode ou não quer arrecadar, guardar e gerir, através da sua administração direta, os dinheiros e fundos públicos. Por isso, encarrega ou concede ou permite que entidades públicas ou privadas assumam o poder e o dever de realizar aquelas tarefas, e de, assim, influir sobre os correspondentes dinheiros ou fundos. E fá-lo sob diversas e, cada vez mais inovadoras e rarefeitas modalidades jurídicas. Mas em qualquer delas, a entidade ou o particular, no manejo daqueles fundos e dos correspondentes fluxos financeiros, fica vinculado ao estrito cumprimento do regime que lhe permitiu aceder às referidas tarefas ou funções e submetido à observância dos procedimentos exigidos e às normas que disciplinam a fiscalização e controlo das inerentes operações financeiras. Trata-se ainda e sempre de uma relação interna entre o responsável e o erário público. Terceiros àquela relação funcional e finalística que por outro qualquer modo tenham acedido ou interferido nos fundos públicos ficarão, com certeza submetidos a responsabilidade civil ou criminal, mas, não a responsabilidade financeira.

Exclusão que não contempla os “*contáveis de facto*”¹⁶, porque também estes estão submetidos a jurisdição de contas.

¹⁵ António Cluny, cit., pag. 105.

¹⁶ António Cluny, ob cit. pag 44: aquele que “*se viu na necessidade e no dever de assumir uma função que, em princípio lhe não incumbia*”. Age “*em razão das atribuições do contável de direito e só lhe pode ser reconhecida essa qualidade se, precisamente, tiver agido na lugar daquele e por causa das atribuições que àquele estavam legal e formalmente confiadas*”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Tem a particularidade de somente existir obrigação de reposição nas *fatispecies* catalogadas e definidas na lei (nos art.º 59º e 60º -e subsidiariamente no art. 62º n.º 3).

Recai apenas sobre pessoas singulares.

Não há responsabilidade objectiva.

A culpa nunca se presume.

O conteúdo da reposição não pode ser outro que não sejam as *“importâncias abrangidas pela infração”*, ou as *“quantias correspondentes”* à indemnização paga pela entidade pública, ou as *“importâncias não arrecadadas”*.

Pode¹⁷ ser relevada *“a responsabilidade em que houver incorrido o infractor”*, isto é, ser perdoada ao responsável¹⁸.

A sua efetivação está constitucional e legalmente deferida ao TContas.

Diversamente, a responsabilidade civil, opera na relação externa, isto é, quando a violação de deveres resultantes de uma vinculação contratual, causa danos ao outro contraente (responsabilidade contratual), ou tenham sido violadas disposições legais destinadas a proteger direitos ou interesses de terceiros (responsabilidade extracontratual) ou resultem também da utilização de vantagens permitidas que causem danos a terceiros (responsabilidade pelo risco)¹⁹.

Incide indistinta e igualmente sobre pessoas singulares ou colectivas.

Há situações em que a culpa se presume.

O conteúdo pode não ser pecuniário.

São indemnizáveis os prejuízos sofridos –patrimoniais ou morais- já verificados ou mesmo futuros.

¹⁷ Havendo tão-somente prática negligente.

¹⁸ *“Perdão”* idêntico ao do Regime de Administração Financeira do Estado: DL n.º 155/92 de 28.07.1992, art. 39º n.º 1 *“I - Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Ministro das Finanças poderá determinar a relevação, total ou parcial, da reposição das quantias recebidas”*.

¹⁹ Parecer cit.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

A culpa do lesado na produção do dano pode levar à redução ou exclusão da indemnização.

O seu reconhecimento e efetivação cabe aos tribunais comuns.

ii- sancionatória v. criminal:

A responsabilidade financeira sancionatória visando prevenir o risco inerente à protecção e punir a violação dos tipos de ilícito financeiros culposos, está também circunscrita à mesma relação funcional da resintegratória.

Responsáveis são unicamente as pessoas singulares. E não qualquer pessoa. Incide exclusivamente sobre “*os contáveis*” (com o significado e extensão referidos).

O objeto da protecção é a regularidade material e procedimental da atividade financeira pública, a fiel guarda e a boa administração dos fundos públicos. A doutrina acentuando a “*dimensão da sua natureza administrativa*”²⁰, trata-a como “*responsabilidade administrativa por multa*” e os correspondentes tipos como “*ilícito criminal administrativo*”²¹, ou simplesmente ilícito administrativo²².

No actual estágio e, particularmente, em face da LOPTC, parece-nos poder afirmar-se que, no nosso ordenamento jurídico, é já “*um ramo autónomo do direito sancionador*”²³.

É este, aliás, o entendimento do Tribunal Constitucional, vertido no Ac. 635/11 (proc. n.º 548/10 -3ª sec.).º . Aí se afirma que “*perante a norma constante do artigo 214.º, n.º 1, al. c), da CRP não se vislumbra como se poderá sustentar ...que a Constituição consagra um princípio da tipicidade dos ilícitos e limita as sanções a três tipos – as de carácter penal, disciplinar e contra-ordenacional*”. “*Sendo*

²⁰ Mouraz Lopes, cit., pag. 57.

²¹ João Franco do Carmo, “*Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira*”, Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, pag. 133.

²² João Franco do Carmo,

²³ António Cluny, “*Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*”, pag. 88.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

assim, a norma sancionatória em análise [art. 65º n.º 1 al.ª b)] não tem, por imposição constitucional, de se reconduzir a nenhuma das três categorias acima referidas, fazendo parte de um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória – a financeira” (o sublinhado é nosso).

Não admite outra sanção que não seja a multa.

Não há “*sanções acessórias*” que possam acrescer à condenação em multa.

Admite relevação, ou seja, perdão da responsabilidade.

É pressuposto processual insuprível que tenha sido evidenciada em acção de controlo do Tcontas ou de OCIs.

Somente a pode efectivar o TContas.

A responsabilidade criminal resulta da violação dos bens ético-jurídicos que o legislador erigiu como mínimo necessário à normal e pacífica vivência comunitária num Estado de Direito.

A sua ofensa –por pessoa singular ou colectiva-, é punível com penas ou medidas de segurança que podem ser pecuniárias ou restritivas ou privativas da liberdade ou extintivas (da pessoa colectiva) e que aos olhos do legislador se apresentam como “*o único meio adequado de estabilização contrafáctica das expectativas, abaladas pelo crime, na vigência da norma violada, podendo ao mesmo tempo servir a socialização do transgressor*”²⁴.

A condenação por determinados crimes pode incluir penas acessórias proibitivas ou restritivas de direitos ou profissões.

Não admite relevação. O perdão genérico das penas é uma medida de graça que cabe exclusivamente à Assembleia da República. O perdão individual (indulto ou comutação da pena) cabe exclusivamente ao presidente da República.

A investigação dos crimes compete ao Ministério Público.

²⁴ J. Figueiredo Dias, “Direito Penal Português – Consequências Jurídicas do Crime”, pag. 113.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

A instrução (não obrigatório), julgamento e condenação é da competência dos tribunais criminais.

A responsabilidade financeira constitui, pois, uma categoria jurídica distinta das demais, responsabilidades, aplicável exclusivamente aqueles que, em razão da sua relação funcional com os fundos públicos, violando os inerentes deveres, incorram numa prática financeira ilícita ou irregular, subsumível à previsão de uma das infrações assim mesmo especialmente tipificadas na lei.

4. infrações do art.º 66º:

Inserido no capítulo que versa sobre a “*efetivação de responsabilidades financeiras*”, o art.º 66º (“*outras infrações*”) contem normas que descrevem situações a que pode ser aplicada multa. Não são tipos de ilícito de que possa resultar responsabilidade financeira. Se já assim se sustentava, o Tribunal Constitucional²⁵ veio confirmar que tais comportamentos não se traduzem “*na violação daquele tipo de regras [financeiras], mas sim no incumprimento de regras de natureza eminentemente processual*”. São normas meramente instrumentais que visam garantir o funcionamento tempestivo da justiça financeira através da imposição de deveres – específicos²⁶ ou gerais²⁷ - de colaboração com o tribunal ou normas de ordenação processual. A única consequência é a aplicação de uma multa processual. Que até pode incidir sobre um não “*contável*”²⁸.

²⁵ Ac. n.º 778/2014, proc. n.º 608/14

²⁶ Dos “*contáveis*”.

²⁷ De intervenientes processuais.

²⁸ Ac. TContas n.º de 2/2/2016, “1. A violação do dever de colaboração para com um órgão de soberania é um dever de natureza adjetiva a que qualquer entidade pública ou privada está obrigada;
2. Trata-se, assim, de uma “*infração*” em que o responsável até pode não ser um responsável financeiro”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Normas idênticas existem em todas as leis processuais²⁹ e ninguém afirma que tenham a mesma natureza da responsabilidade do correspondente direito substantivo.

A multa aí prevista é “*claramente uma multa de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processual penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam os comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais*”. Com a sua estatuição, pretende-se, conforme os casos, obter a cooperação com o tribunal ou impor uma conduta que não prejudique a ação da justiça³⁰.

De jure constituto, os comandos deste artigo devem passar para os capítulos que versam sobre o processo no Tribunal de Contas.

Também *de jure constituto*, deve a LOPTC adotar a sanção pecuniária compulsória³¹, com recorte idêntico ao que tem no processo perante os tribunais administrativos e fiscais³² e também já no processo civil. A aplicar pelo juiz quando a considere necessária e adequada a forçar a prestação de contas, apresentação de documentos ou a prestar as informações pertinentes. O vigente regime, -aplicação de multa e a auditoria, visando a reconstituição e exame da gestão financeira para fixação do débito dos responsáveis (art.52º n.º 7)-, sendo bem menos eficientes, evidenciam incapacidade para atuar *in natura* aquelas

²⁹ Art.º 116º do CPPenal; 136º do CPTrabalho; 139º, 417º, 433º, 437º, 443º, 508º, 542º 570º, 642º, 858º, 866º do CPCivil.

³⁰ Vítor Faveiro, «*Algumas Notas Sobre o Problema das Multas Processuais. A Sanção do artigo 524.º do Código de Processo Civil*», in BMJ n.º 7, pag. 73 e segs “*As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, cujo adequado desenvolvimento visam promover. Com a sua estatuição, pretende-se, conforme os casos, obter a cooperação dos particulares com os serviços judiciais, impor aos litigantes uma conduta que não prejudique a ação da justiça ou ainda assegurar o respeito pelos tribunais*”.

³¹ É um meio coercitivo patrimonial com a dupla finalidade de apressar a reposição do direito ou interesse violado, pressionando o infrator a cumprir rapidamente e de garantir a autoridade das determinações do tribunal. Não tem carácter repressivo, tratando-se de uma ameaça que só se materializa em sanção em caso de incumprimento. (ou), Calvão da Silva, “*Cumprimento e Sanção Compulsória*”, pag. 407: “*integra o núcleo das penas privadas (ao lado da clausula penal e dos danos punitivos) – não é, assim, uma indemnização, mas também não é uma multa ou coima – e tem por finalidade típica compelir o devedor a cumprir as comuns prestações de facto infungíveis, dada a ausência de um mecanismo executivo (...)*”

³² Art. 169 do CPTAF: “*1- A imposição de sanção pecuniária compulsória consiste na condenação dos titulares dos órgãos incumbidos da execução, que para o efeito devem ser individualmente identificados, ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que, para além do prazo limite estabelecido, se possa vir a verificar na execução da sentença.*

2- ... é fixada segundo critérios de razoabilidade, podendo o seu montante diário oscilar entre 5 /prct. e 10 /prct. do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

imposições, com a conseqüente erosão da *autoritas* do tribunal e da fiabilidade da conta.

Não deve poder relevar-se a omissão de colaboração processual que se julga injustificada ou o cumprimento intempestivo também julgado injustificado do dever de apresentação. Se a remessa intempestivamente tem justificação ou a falta de colaboração se justifica, não podem sancionar-se. A injustificada ou intempestiva falta de colaboração não é relevada nos restantes ramos do direito.

O regime em Espanha é mais simples, explícito e coativo: o incumprimento das suas solicitações (“*requerimentos*”) permite ao tribunal aplicar “*multas coercitivas*”, sucessivamente reiteradas até ao cumprimento. E, sem prejuízo da responsabilidade criminal, permite propor, ao governo, ministros ou outras autoridades, a aplicação de sanções disciplinares e o afastamento do funcionário ou a destituição da responsável pelo incumprimento”³³.

A “*imunidade*” consagrada no art. 61º n.º 2 não abrange as “*outras infracções*” (o art.º 66º não remete para aquele). Também não lhe são aplicáveis as normas atinentes à solidariedade e subsidiariedade, a atenuação especial, a redução e a determinação da medida da multa, o regime da avaliação da culpa).

Desnecessário será afirmar que, embora estando também inserido no capítulo “*da efetivação de responsabilidades financeiras*” o crime de “*desobediência qualificada*” tipificado no art.º 68º, implicando responsabilidade penal, não compete ao Tribunal de Contas.

5. modalidades da responsabilidade financeira:

A LOPTC adotou um sistema bipolar. Da mesma prática financeira ilícita ou irregular dos “*contáveis*”³⁴ podem emergir duas modalidades de responsabilização -cap. V, sec.ª II e III da LOPTC:

³³ Lei Orgánica del Tribunal de Cuentas: artículo séptimo, dos.
E Ley de Funcionamento: artículo 30. 5.

³⁴ No conceito de “*contáveis*” incluímos quantos estão legalmente submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

6. a “*responsabilidade reintegratória*” -(art.ºs 59º a 64º).

7. a “*responsabilidade sancionatória*” (art.º 65º n.º 1).

Distinguem-se entre si, desde logo, pelo objeto da respetiva proteção:

- a sancionatória visa assegurar a legalidade e regularidade – material e procedimental- da atividade financeira pública;
- à reintegratória preside o escopo de garantir a intangibilidade dos fundos públicos.

Distinguem-se pela tipicidade:

- as infracções sancionatórias estão catalogadas no art. 65º n.º 1;
- os delitos que permitem efectivar a reintegratória estão tipificados nos art.ºs 59º e 60º.

Distinguem-se também pelas consequências jurídicas:

- a primeira pode ser punida com multa;
- a reintegratória pode obrigar à reposição do dano causado aos fundos públicos;
- a sancionatória, só por si, não permite fixar indemnização ou reparar danos causados;
- a reintegratória não permite aplicar multa.

Distinguem-se ainda pela modalidade da obrigação:

- o pagamento da multa não admite solidariedade;
- é solidária a obrigação de reintegrar o erário público.

6. elementos constitutivos da infracção:

A mesma prática ofensiva da licitude ou regularidade da atividade financeira pública pode, pois, fazer emergir as duas responsabilidades financeiras³⁵, sem qualquer obstáculo constitucional ou legal, na medida em que está fora de causa a dupla penalização –que nem sequer é constitucionalmente vedada- e ainda porque ficou agora

³⁵ Conceção bipolar das consequências jurídicas da atividade financeira ilícita ou irregular e culposa.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

evidenciado na LOPTC que a reintegração não tem qualquer finalidade punitiva (não pode ser substituída por multa).

Elementos constitutivos comuns às responsabilidades dos “*contáveis*”, são:

- a) a prática financeira ilegal ou irregular (atos ou factos violadores de normas disciplinadoras da atividade material ou dos procedimentos que regem a arrecadação das receitas, a realização das despesas, a guarda, aplicação e gestão dos fundos públicos);
- b) tipificada (determinação legal dos atos e factos que podem fazer incorrer em responsabilidade financeira) (a prática ilícita tem de coincidir formalmente com a descrição constante de um tipo concreto);
- c) culposa (ação ou omissão reprovável, porque culposa: dolosa ou negligente);
- d) imputável aos responsáveis (os que, manejando fundos públicos, nessa função ou tarefa, estão submetidos a jurisdição do Tribunal de Contas), isto é:
 - i. “*contáveis*” enumerados no art. 51º;
 - ii. governantes (da República ou das RAMs) e autarcas (presidente e vereadores de município) –vd. infra;
 - iii. gerentes, dirigentes, administradores (membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados) e exatores (dos serviços e organismos ou outras entidades, de qualquer natureza, sujeitos à jurisdição do TContas);
 - iv. funcionários ou agentes (que, incumbidos de prestar informação aos governantes, gerentes, dirigentes e administradores, não os esclareçam da legalidade ou regularidade dos respetivos assuntos).

Elementos constitutivos, adicionais, da reintegratória:

- e) dano para o erário, exclusivamente emergente de:



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

- i. alcance (desaparecimento, independentemente da ação do agente, de dinheiro ou valores públicos);
 - ii. desvio de dinheiros ou valores públicos (desaparecimento por ação funcional do agente público que a eles tem acesso);
 - iii. pagamento indevido (pagamento ilegal, ainda que de contraprestação efetiva, não adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade ou aos usos normais da atividade);
 - iv. não arrecadação de receitas (prática, autorização ou sancionamento, ao menos com culpa grave, de atos ou factos ilegais de que resulte a não liquidação, cobrança ou entrega);
 - v. obrigação de indemnizar (prática ilegal que obrigue o ente público a reparar prejuízos causados).
- f)nexo causal (relação de causa e efeito entre a ação ilícita típica –ilicitude da conduta- e o dano –ilicitude do resultado).

7. pressupostos processuais:

“*Pressuposto processual obrigatório*”³⁶ ou condições de procedibilidade³⁷, comuns e cumulativas, é que:

- a) a infração –os factos ilícitos que a integram- tenha sido evidenciada em processo de prestação de contas ou em auditoria do TContas ou em ação de controlo dos OCIs;
- b) na qual tenham sido identificados os responsáveis e, quando for o caso, as importâncias a repor;
- c) tenha sido facultado o contraditório nos termos precisos enunciados no art. 13º e, se exercido, apreciadas as alegações, respostas ou observações;
- d) Relatório da qual conste a imputação (com individualização dos responsáveis), os factos (incluindo necessariamente a

³⁶ Alfredo José de Sousa, “*O Ministério Público Junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado*”.

³⁷ Pressupostos da efetivação da responsabilidade.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

culpa) e respetiva qualificação jurídico-financeira (as normas ou procedimentos financeiros violados e o correspondente tipo de ilícito), as provas (dos factos e da responsabilidade individual) e os montantes a repor ou a pagar.

8. notas sobre alguns questões práticas:

Definida e circunscrita a responsabilidade financeira, afirmada a sua autonomia dogmática e normativa e os traços mais distintivos das responsabilidades civil e criminal, enunciadas as suas modalidades, os elementos constitutivos e os pressupostos processuais ou condições de procedibilidade, interessante nos parece referir algumas questões interpretativas sobre aspectos mais candentes do regime das responsabilidades financeiras e que, na aplicação prática tem suscitado dificuldades.

Existindo regimes substantivos distintos para as responsabilidades financeiras referidas, diversas são também as questões por cada uma suscitadas, mesmo sobre elementos constitutivos comuns e diferentes são também as ponderações decorrentes das inerentes consequências jurídicas.

a) sobre a responsabilidade sancionatória:

i. tipicidade:

A especificação normativa dos comportamentos de que pode emergir responsabilidade sancionatória, impõe-se constitucionalmente³⁸.

³⁸ E também de harmonia com o estatuído na Declaração Universal dos Direitos do Homem: “2. ninguém será condenado por ações ou omissões que no momento da sua prática não constituam ato delituoso à face do direito interno ou internacional. Do mesmo modo, não será infligida pena mais grave do que a que era aplicável no momento em que o ato delituoso foi cometido” –art. 11º n.º 2.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Porém e como está firmado pelo Tribunal Constitucional³⁹, “*nada na Constituição obriga a que a previsão tenha de obedecer a um modelo assente na previsão expressa da conduta típica. Pelo contrário, ela pode basear-se num modelo de remissão do tipo de ilícito para outras normas legais que densificam os elementos do tipo de ilícito a sancionar. Ou seja, a norma sancionatória pode estabelecer apenas parcialmente o comportamento ilícito, remetendo para outras normas a explanação de todas as suas circunstâncias, as quais serão precisadas por outras normas («norma sancionadora em branco») ou limitar-se a dispor que a inobservância de determinadas normas constitui infracção sujeita a sanção. A infracção será, portanto, estipulada de forma indirecta, por meio do recurso às normas principais que fixam os deveres em causa.*”

A existência de “*normas sancionatórias em branco*” é transversal a todos os ilícitos sancionatórios, incluindo no ilícito penal, o de maior gravidade, do ponto de vista da Constituição, e, por isso e sem dúvida, por maioria de razão, deverá aplicar-se aos outros tipos de ilícitos, incluindo o caso da responsabilidade sancionatória financeira.

O catálogo dos tipos de ilícito cuja violação pode ser sancionada, vertido no art. 65º n.º 1, é, a nosso ver, adequado a poder punir a multiplicidade das práticas financeiras «patológicas» que, pela sua importância, põem em risco a justa e rigorosa arrecadação das receitas a fiel guarda e a sã e boa gestão dos fundos públicos. É suficientemente especificada a descrição dos atos ou factos ilícitos cuja acção ou omissão justifica a tipificação.

A infracção perfeciona-se, consuma-se, com a actividade financeira ilícita ou irregular tipificada, independentemente de produzir dano nos

E igualmente de acordo com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem: “1. ninguém pode ser condenado por uma acção ou uma omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção, segundo o direito nacional ou internacional” –art.º 7º (Princípio da legalidade).

³⁹ Ac. 635/2011.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

fundos públicos. “*O que a lei pune é a conduta de risco (não o resultado) que o autor da infracção produziu para o bem protegido ao não se munir de todas as cautelas e informações quando agiu. A conduta que se quer prevenir e sancionar é, exactamente, a causadora do risco produzido*”⁴⁰.

Se também causa dano aos fundos públicos, ademais de poder obrigar à reparação, pode ainda concorrer para integrar circunstância modificativa (atenuação especial) ou para permitir a dispensa da multa e, de qualquer modo, influir na determinação da medida concreta da multa.

Verificada a factualidade que pode justificar a dispensa ou a atenuação especial da multa deverá, o tribunal, quando denegar, fundamentar, para não incorrer em omissão de pronúncia.

A relevação da responsabilidade sancionatória –diversamente da reintegratória- está agora reservada às secções da fiscalização prévia, concomitante –a 1^a- ou sucessiva –a 2^a e somente enquanto o processo correspondente –prestação de contas ou auditoria- está sob a sua alçada. Não pode a secção jurisdicional –a 3^a- como já era jurisprudência e agora resulta da lei, relevar, isto é, perdoar a responsabilidade sancionatória.

Por aplicação direta do art. 13º n.º 1 da Constituição da República⁴¹ e interpretação do corpot da norma do n.º 9 do art. 65º, entendemos que pode relevar-se responsabilidade sancionatória evidenciada em acções de controlo dos OCIs.

Aquele segmento estatuinte sobre a competência das secções do TContas, não permite que a 3º releve a responsabilidade sancionatória. Não diz, literalmente, ou sequer inculca que só pode haver relevação nos processos de verificação de contas ou de fiscalização do tribunal ou na fase administrativa do processo de verificação das contas.

⁴⁰ António Cluny, ob. Cit., pag. 128.

⁴¹ O princípio da igualdade exige positivamente um tratamento igual de situações de facto iguais.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Estatui tão-só que o poder (dever) de relevação está reservado à 1ª à 2ª secções.

Competência que se estende, pois, a quaisquer acções de controlo, sejam do tribunal ou dos OCIs.

Neste último caso, a secção não jurisdicional que recebe o processo e Relatório do OCI (para remeter ao Ministério Público), pode, deve, designadamente quando a relevação já vier sugerida ou requerida no contraditório, analisar se se verificam os pressupostos e, ouvido o Ministério Público (art. 71.º do Regulamento) relevar ou não. Nos restantes casos, o M.º P.º, entendendo verificados os pressupostos da relevação, pode (deve) em despacho fundamentado, promover que o juiz (da 2ª sec.) releve a responsabilidade sancionatória por algumas ou todas a infracções imputadas no Relatório dos OCIs.

A relevação extingue a responsabilidade.

Tal como o pagamento da multa.

Voluntariamente pode fazer-se:

-pelo mínimo da moldura da multa, até ao início do processo jurisdicional para efectivação da responsabilidade –art. 65º n.º 3 (sem emolumentos);

-pelo montante concreto indicado no requerimento para julgamento, no prazo da contestação (sem emolumentos –art. 91º n.º 5) ou “*em qualquer momento*”, até à prolação da sentença (art.º 69º n.º 1, 90º n.º 1 al.ª c) e 91º n.º 1 e 3) (com emolumentos –art. 18º da Regime respetivo).

A descrição fáctica é, em alguns dos tipos, tão ampla e abrangente que acaba por coincidir com o círculo de protecção de outros, sobrepondo-se.

Exemplificando: o tipo da al.ª b)⁴², abrange a multiplicidade dos incumprimentos das normas⁴³ que comandam ou regulam a elaboração

⁴² Que é a “norma sancionatória primária” ou “norma sancionatória remissiva”.

⁴³ que assumem a função de “norma sancionatória secundária” ou “norma sancionatória de remissão”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

e execução dos orçamentos (máxime: LEO, LEORAM, Leis de execução do orçamento, POCs, DL n. 155/92, regime financeiro das autarquias locais, etc.) bem como a violação de quantas regem a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (máxime: LCPA, etc.). Por sua vez, al.^a d), tipifica a violação das normas relativas à gestão e controlo orçamental (ou seja, as normas de execução orçamental, seja qual for a sua fonte legal). Assim, a tipificação da deficiente execução orçamental inclui a sua ilícita ou irregular gestão e controlo.

O novo tipo da al.^a n) –que se aplaude e que até deveria prever expressamente a punição do alcance-, ademais da questão da aplicação da lei no tempo⁴⁴, pode ter efeitos negativos, certamente não previstos e que não podem tolerar-se.

Agora, os membros dos executivos autárquicos –como já antes sucedia com os governantes- não respondem, (gozam de “*imunidade*” *financeira*) pelas suas práticas ilícitas ou irregulares tipificadas como infração financeira, a não ser em duas situações muito concretas e bem definidas:

- quando não tenham ouvido os serviços, sendo legal, regulamentarmente ou procedimentalmente obrigatório;
- quando, devidamente esclarecidos por estes, tenham decidido de modo diferente e ilícito.

Do disposto nos art.^s 35º n.º 1 al.^{as} j) e k)⁴⁵ e 34º n.º 1 al.^{as} i) e ww)⁴⁶ da Lei n.º 75/2013 de 12/09 resulta ser competência própria do presidente submeter à aprovação do executivo a conta do município e apresenta-la à Assembleia para apreciação e votação. Compete ao presidente enviar, ao tribunal, a conta da autarquia.

⁴⁴ Solucionada por aplicação do disposto no art. 29º n.º 4, parte final, da Constituição e art.º 2º n.º 4 do Código Penal)

⁴⁵ (competências do presidente da câmara municipal):

j) submeter ... os documentos de prestação de contas, à aprovação da câmara municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal ...” e

k) enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação ...”.

⁴⁶ (competete à câmara municipal)

i) elaborar e aprovar ... os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal”,

ww) “enviar ao Tribunal de Contas as contas do município”;



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Desnecessário será dizer que o presidente do município não elabora ele mesmo a conta, competindo aos serviços a sua organização e documentação. Por isso, os pressupostos que permitem a responsabilidade financeira dos autarcas –e dos governantes- não têm aqui espaço.

Assim e no limite, não é de excluir que algumas autarquias venham a interpretar que o executivo municipal está isento de responsabilidade financeira pela não apresentação, ao TContas, da conta de cada ano económico.

Impõe-se aclarar muito rapidamente esta questão.

Cá está uma situação concreta em a sanção pecuniária compulsória surge como o meio mais adequado a forçar a apresentação de contas e a suprir –prontamente- as deficiências gravemente impeditivas da sua verificação.

Aí, no domínio da sanção compulsória, não há “*imunidades*”.

Que outras práticas financeiras ilícitas poderão vir a ser especificadamente tipificadas como infracção financeira sancionatória?

Por exemplo:

- a não exigência de garantias ou de caução na forma e espécie legalmente impostas ou a sua liberação antes da verificação das condições de extinção;
- a apresentação, às entidades competentes, de dados estatísticos incompletos, truncadas ou mesmo falseadas;
- pagamento para além do prazo legalmente ou contratualmente estipulado, de dívida vencida em cada ano económico;
- não fiscalização regular quando legalmente imposta;
- a inobservância dos prazos de cumprimento de cada uma das medidas de saneamento ou recuperação financeira;
- a reclassificação ou progressão remuneratória do pessoal sem lei que expressamente permita;



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

-a utilização abusiva de categorias residuais.

Sucedem que as situações fácticas enunciadas ou não são sequer ilegais ou então se podem subsumir à previsão de alguns dos tipos de ilícito, designadamente o das al.^{as} b) d) ou l), pelo que a vantagem residiria na maior precisão ou determinabilidade da norma sancionatória.

ii. culpa:

A culpa é o juízo de censura ao responsável pela prática financeira ilícita típica.

O agente, humano livre e responsável, confrontado com a necessidade, a conveniência ou a vontade de agir numa situação concreta da vida financeira, toma uma decisão ou adota uma postura íntima que não pode deixar de o responsabilizar pela acção ou pela abstenção que lhe era, legal ou procedimental, exigida.

Exige-se que a atividade financeira «patológica», ademais da desconformidade com o ordenamento jurídico-financeiro, “*possa ser pessoalmente censurado ao agente*”, por exprimir “*uma atitude interna juridicamente desaprovada e pela qual ele tem por isso de responder*”⁴⁷.

Querendo realizar o ato ou facto ilícito, age com dolo. Se o facto se realiza porque não foi cuidadoso, diligente ou precavido, atua com negligência.

A doutrina e a jurisprudência, ainda que com precisões, vai no sentido de que o conceito de culpa na responsabilidade sancionatória é o do direito penal.

E tem de assim se entender porque a LOPTC não oferece, diretamente nem por remissão interna, qualquer definição de culpa. O art. 67º n.º 2 fornece os critérios para a determinação da medida concreta da multa e o n.º 4 institui como regime subsidiário o Código Penal⁴⁸,

⁴⁷ Autor e ob. cit. pag. 274.

⁴⁸ Títulos I (da lei criminal) e II (do facto) da parte geral.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

concretamente na parte atinente à culpa. Identicamente ao art. 71º do Código Penal, aquele n.º 2, entre os critérios para a determinação judicial da medida da multa, inclui também o grau de culpa

Não pode confundir-se a culpa -dolosa ou negligente-, com o grau da respectiva intensidade. O conteúdo material de culpa como se disse, é o juízo de reprovação jurídica dirigido ao agente pela prática da ação ilícita. Saber se a ação ilícita típica é culposa é questão de facto que precede a determinação do seu grau de intensidade. Não sendo a conduta culposa, não é sequer punível. Somente depois de constatada a culpa e afirmada a respetiva modalidade, se pode avançar para a determinação da “*intensidade do dolo ou da negligência*”, isto é, do respectivo grau ou medida concreta da culpa.

Melhor se perceberá que assim é –como vem sendo particularmente evidenciado pela doutrina, mas também já com expressão normativa- na culpa negligente. Na verdade, está generalizadamente aceite que “*a culpa negligente grosseira constitui um grau essencialmente aumentado ou intensificado de negligência*” uma forma qualificada da culpa negligente ou uma graduação do ilícito em função do especial dever de cuidado que recai sobre o agente, do perigo aumentado ou da probabilidade e da especial frequência de verificação do resultado. Contrapõe-se a negligência leve, uma culpa de intensidade diminuída. Na negligência consciente a ação do agente pode ser mais ou menos temerária, grosseira, mas na maior parte das situações será normal e em algumas não é de excluir que seja leve, dependendo do nível de imprudência e capacidade de previsibilidade do agente. Mas também no dolo se distingue entre dolo de perigo (vontade dirigida à ameaça do bem jurídico protegido) e dolo de dano (vontade dirigida à produção do resultado), configurando este, em regra, mais intensidade da vontade e, conseqüentemente, culpa dolosa de maior grau.

Nesta linha, na sancionatória, o elemento subjetivo (volitivo) da infração, isto é, “*os diferentes conteúdos materiais de culpa*”⁴⁹ importam-se –por subsidiariedade- do direito penal de justiça. Os tipos de culpa são os que constam no art.º 14º e 15º do Código Penal.

⁴⁹ J. Figueiredo Dias, “*Direito Penal, Parte Geral, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*”, T. I, pag. 277.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

O dolo é a modalidade que comporta a censurabilidade máxima da conduta. Pode, sem dúvida, ser mais ou menos direto e assumir diferente grau de intensidade. Não pode, porém, a culpa respectiva julgar-se diminuta, concretamente para fazer funcionar a relevação da responsabilidade. Aliás, na infracção dolosa o mínimo da moldura sancionatória é elevado (um terço do limite máximo).

Por sua vez, na negligência o limite máximo baixa para metade.

iii. os pressupostos da punição e formas do crime:

Ao que já se disse sobre o facto ilícito, a tipicidade e a culpa, acrescentamos somente que o erro sobre as circunstâncias e ao erro sobre a ilicitude, se aplica o regime subsidiário do Código Penal.

Quanto às formas da infracção, vale aqui, igualmente, o regime subsidiário do Código Penal sobre a co-autoria e, com especial relevância e aplicação prática, sobre a unidade ou a pluralidade de infracções (concurso, infracção continuada).

Outro tanto sucede com os tipos justificadores, ainda que alguns não tenham cabimento neste domínio sancionador específico.

v. responsabilidade subsidiária:

A admissibilidade e o tratamento da subsidiariedade na responsabilidade sancionatória, tal como vem consagrada na LOPTC, não está isenta de controvérsia.

Situando-nos aqui, por um lado, no campo do direito sancionatório e, pelo outro, em que só há responsabilidade se “*o agente ou agentes da acção*” atuam com culpa, não se compreende que outros “*estranhos ao facto*” punível cometido pelo “*contável*” tenham de responder pela infracção financeira que não cometeram, ainda que em segundo plano, subsidiariamente.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

No direito penal de justiça não há responsabilidade penal subsidiária entre pessoas singulares.

O Código Penal consagra a responsabilidade subsidiária “[d]as pessoas que ocupem uma posição de liderança” mas tão-somente “pelo pagamento das multas e indemnizações em que a pessoa coletiva ou entidade equiparada for condenada”⁵⁰ –art. 11º n.º 9.

A RGIT⁵¹, no art. 8º⁵², consagra a responsabilidade civil subsidiária “[d]os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas colectivas, sociedades, ainda que irregularmente constituídas, e outras entidades fiscalmente equiparadas” pelo pagamento das multas e das coimas que a estas tenham sido aplicadas pelo cometimento de um crime ou de uma contraordenação fiscal.

Este regime subsidiário deu azo, naturalmente, a grande controvérsia.

O Tribunal Constitucional, convocado a pronunciar-se sobre a subsidiaridade pelo pagamento das coimas aplicadas em processo contraordenacional, acabou por firmar o entendimento de que a responsabilidade prevista naquelas disposições é uma responsabilidade civil por facto próprio, que não prescinde da verificação dos pressupostos gerais da responsabilidade aquiliana.

Assentando na ideia de que a responsabilidade subsidiária não provém do próprio facto típico caracterizado como infracção, mas de um facto autónomo, inteiramente diverso desse, que se traduz num comportamento pessoal determinante da produção de um dano para a Administração Fiscal, concluiu que não pode falar-se aí de uma qualquer forma de transmissão da responsabilidade contraordenacional ou de violação dos princípios da culpa ou da proporcionalidade na aplicação das coimas (Ac. n.ºs 437/11 e 561/11).

⁵⁰ O Estado, as pessoas colectivas públicas e as organizações internacionais não são susceptíveis de responsabilidade penal.

⁵¹ E no art. 7º n.º 5 estabelece: “5- Se a multa ou coima for aplicada a uma entidade sem personalidade jurídica, responde por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, solidariamente, o património de cada um dos associados”. Também assim o art. 7º n.º 5 do DL n.º 28/84 (regime das infracções antieconómicas e contra a saúde pública): “5- Se a multa for aplicada a uma entidade sem personalidade jurídica, responderá por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, solidariamente, o património de cada um dos associados”.

⁵² (“responsabilidade civil pelas multas e coimas”)



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Também decidiu –Ac. n.º 249/12- que aquele entendimento é transponível para o caso em que esteja em causa a responsabilidade subsidiária pelas multas aplicáveis às pessoas coletivas em processo penal, reafirmando-se aí o argumento central de que se trata de efetivar uma responsabilidade de cariz ressarcitório, fundada numa conduta própria, autónoma relativamente àquela que motivou a aplicação da sanção à pessoa colectiva⁵³.

Parece-nos adequado seguir aqui este entendimento –que não fere a proibição da transmissão da responsabilidade pelo pagamento da multa sancionatória-, ainda que exigindo leitura correctiva (permitida pelas “*necessárias adaptações*”). Assim, no art. 67º n.º 3, onde está escrito “*à responsabilidade sancionatória aplica-se*” deve ler-se “ao pagamento das multas”.

A semelhança do que sucede no Código Penal, no RGIT e no regime das infracções antieconómicas e contra a saúde, a responsabilidade subsidiária não é pela infracção. É sim pelo pagamento da multa e tem aqui também natureza civilista fundada naquelas concretas modalidades específicas de culpa (in permitindo, in elegendo, in vigilando). E não há obstáculo a que se efetive no Tribunal de Contas porque tal terá de suceder no mesmo processo jurisdicional em que foi efectivada a responsabilidade sancionatória do agente da infracção financeira.

Outra interpretação –a que não aderimos- poderia ser a de considerar que as situações aí previstas configuram especificados tipos de ilícito sancionatório, cuja responsabilização está condicionada à infracção financeira tipificada cometida pelo agente da acção corresponde. Responsabilizado o agente da acção da infracção prevista no art. 65º, então, os responsáveis subsidiários podem ter de responder também pela mesma infracção, ainda que apenas em segundo plano, subsidiariamente, por culpa in elegendo ou in vigilando.

iv. determinação da medida concreta da multa:

⁵³ Tribunal Constitucional, Ac. n.º 171/2014 in D.R. n.º 51, Série I de 2014-03-13.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Oferendo, a norma –o art. 65º-, a medida legal da multa, mesmo nos tipos agravados e nos atenuados, a determinação judicial da multa concreta, obedece ao regime estabelecido no art. 67º n.º 2, que não suscita especiais questões, diversas das que envolvem a aplicação do art. 71º do Código Penal.

Não indicando a LOPTC as finalidades da multa e não sendo agora subsidiariamente aplicável o art. 40º do Código Penal, não obstante continuamos a entender que a finalidade da sua aplicação é punitiva (retributiva) e preventiva (geral e especial). A finalidade eminentemente preventiva especial está ínsita em algumas das circunstância enunciadas naquele n.º 2, designadamente o grau de culpa, os antecedentes e grau de acatamento de recomendações do tribunal.

b)- sobre a responsabilidade reintegratória:

i. tipicidade:

Com a tipificação também na reintegratória, o legislador deu importante contributo para a afirmação da sua autonomia conceitual e dogmática.

Ademais, fornece definição suficientemente precisa dos dois primeiros, na sistematização da LOPTC:

- o alcance (a infracção originária, mais antiga e abundantemente tratada pela doutrina); e
- o desvio de dinheiros e valores (o aspeto mais conflitivo pode ser concorrência com a responsabilidade civil conexas com a acção penal);

Também não suscita dificuldades interpretativas a infracção consistente na:

- não arrecadação de receitas.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Já não assim os delitos de:

-pagamentos indevidos;

e de

-reposição do valor da indemnização paga pela entidade pública para reparar os danos causados por infracção financeira cometida por “*contável*” (com o sentido amplo acima referido).

a. pagamentos indevidos:

Nestes –a infracção financeira reintegratória mais evidenciada nas auditorias e que mais efectivações tem demandado-, a discussão centra-se no conceito de “*contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade*”.

A secção jurisdicional tem-se sido frequentemente convocada a decidir esta questão em vários e diversificados casos concretos.

Na vigente redacção do art.º 59.º n.º 4 da LOPTC são indevidos os pagamentos ilegais que, causando dano ao erário público, não tenham contraprestação efectiva e também aqueles a que a corresponde contraprestação efetiva, mas que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade ou aos usos normais da actividade.

A regra é a de que é indevido o pagamento ilegal danoso, tenha ou não contraprestação.

Não é indevido o pagamento ilegal de uma contraprestação adequada ou proporcional:

-à prossecução das atribuições da entidade; ou

-aos usos normais da atividade.

Verificadas estas circunstâncias, o pagamento, apesar de ilegal, não causa dano ao erário público. O que bem se compreende. Recebendo a entidade uma prestação adequada ou proporcional às suas atribuições



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

ou aos usos normais da actividade, naturalmente que beneficiou ou usufruiu de vantagem com igual medida. Portanto, inapropriado ou impossível seria dizer que o respectivo erário sofreu dano. Se ainda assim recuperasse o que ilicitamente pagou pela contraprestação que, naquelas condições, usufruiu ou de que beneficiou, locupletava-se sem causa do valor daquela contraprestação. Enriquecimento sem causa que a lei não consente –art. 473º do Código Civil.

b. repor indemnização paga pela violação de normas financeiras:

A infracção tipificada no art. 59º n.º 5 corresponde, material e juridicamente, ao exercício do direito de regresso, em regra, decorrente de responsabilidade extracontratual, ou também de responsabilidade contratual.

O direito de regresso, paradigmático nas obrigações solidárias, é um direito novo, que nasce ou se constitui na esfera do *solvens*, em consequência do cumprimento de uma obrigação.

Mas não é este aspeto que aqui nos ocupa.

A questão que trazemos é a de saber se :

-a efectivação desta responsabilidade reintegratória, designadamente quando a indemnização paga pela entidade pública, foi determinada e liquidada em sentença, está –ou não– dependente da verificação da condição de procedibilidade que se exige para as demais infracções?

-isto é, será forçoso que TContas audite a factualidade que fundamentou, factual e juridicamente, a imposição da obrigação de indemnizar?

-impondo-se auditoria, terá nesta de evidenciar-se a infracção financeira –os factos, sua qualificação, regime legal, o montante a repor- os responsáveis, as provas e, necessariamente, submeter-se ao contraditório?



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Não será fácil oferecer uma resposta única e que seja sustentada e convincente.

Em primeiro lugar porque se se interpretar que realmente o art. 59º n.º 5 consagra apenas uma efetiva ação de regresso a exercer na jurisdição de contas, mais não haveria que apresentar em juízo o correspondente requerimento para a sua efetivação. Deste modo questões como a determinação da infração financeira e o valor a reintegrar ficavam imediatamente solucionados. Isto é, a responsabilidade reintegratória a efetivar no TContas emerge da violação das normas financeiras que fundamentaram a obrigação de indemnizar e o valor a repor seria igual ao do montante da indemnização paga. Aqui, o pressuposto processual único era a decisão (sentença⁵⁴) que, verificando a violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, impôs á entidade pública a obrigação de indemnizar o ou os lesados. Assim sendo, a auditoria e o relatório deixam de ser pressuposto ou condição de procedibilidade.

Na verdade, estando a indemnização fixada em sentença que declara a violação das normas financeiras e, ademais, contem –como sempre deverá suceder- todos os elementos requeridos para a efetivação da reintegratória -factos e sua qualificação jurídica, culpa do agente e a respectiva identificação, as provas e o quantum ressarcitório, a auditoria surge como um trâmite meramente formal. Até porque decisão diferente que fosse adotado a tal respeito no relatório da auditoria não sendo uma decisão jurisdicional, não poderia sobrepor-se à decisão judicial transitada em julgado.

Nesta circunstância concreta, bem poderá –deverá, dizemos nós- prescindir-se daquele pressuposto processual.

À semelhança do que sucede com o relatório das acções de controlo dos OCIs, a sentença referida, recebida pelo juiz do TContas, pode, devidamente informada, ser remetida ao Ministério Público para efectivar a correspondente responsabilidade reintegratória.

⁵⁴ Judicial ou arbitral.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Não contendo, a sentença –e não será fácil configurar situações em que tal suceda-, os dados indispensáveis à efectivação da responsabilidade financeira, a auditoria, mesmo balizada, sempre será oportuna e útil para completar –ou excluir- qualquer elemento constitutivo da responsabilidade reintegratória que ali não colha suficiente evidencia ou para o TContas declarar que não existe. Por exemplo, se a indemnização paga se tiver fundado em responsabilidade extracontratual pelo risco, ou em caso de culpa leve do agente –art.º 10º e 11º e da Lei n.º 67/2007- quando seja elemento constitutivo da reintegratória dolo ou culpa grave.

E aqui está um ponto crucial que, a nosso ver não poderá ultrapassar-se: a responsabilidade reintegratória, incluindo a prevista na norma em apreço, “*só ocorre se a ação for praticada com culpa*” –art. 60º n.º 5. Por isso, podendo a obrigação de indemnização da entidade pública por violação de normas financeiras fundar-se em responsabilidade pelo risco, nesse caso não pode efetivar-se o direito de regresso na jurisdição de contas.

Outro aspeto saliente é que o saber se, neste concreta responsabilidade delitual, a reposição tem de coincidir, rigorosamente, com o dano que deverá reintegrar.

Em regra assim será. Se a indemnização fixada na sentença se funda em factos ilícitos que se podem subsumir a um dos delitos reintegratórios não haverá margem para alimentadas dúvidas.

Mas não pode ignorar-se que, em algumas situações, na fixação da indemnização podem intervir outros dados que não sejam elementos constitutivos da responsabilidade reintegratória. É, por exemplo, o caso da culpa do lesado.

De qualquer modo, neste, como nos restantes tipos delituais, quando cometidos por negligência, pode, a responsabilidade reintegratória, ser reduzida ou relevada.

i. culpa



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Na responsabilidade civil “*agir com culpa significa atuar em termos de a conduta do agente merecer a reprovação ou censura do direito*”. “*Trata-se de saber se a pessoa podia e devia ter agido de modo diferente e em que grau o podia e devia ter feito*”⁵⁵.

Culpa que, conforme dispõe o art. 487º n.º 2 do Código Civil, é apreciada, na falta de outro critério legal, pela diligência do *bonus cives*, em face das circunstâncias de cada caso. “*Deve ser apreciada in abstracto, ou seja, em atenção à diligência de um bom pai de família e não à diligência normal do causador do dano*”. Com a referência “*às circunstâncias do caso, a lei quer apenas dizer que a diligência relevante para a determinação da culpa é a que um bom pai de família teria em face do circunstancialismo próprio do caso concreto*”⁵⁶

A figura do *bonus cives* como padrão da diligência exigível é um conceito simbólico destinado a cobrir a atuação do homem médio em todos os setores da vida de relação, que o desvincula do puro cidadão comum e de práticas de desleixo, de desmazelo ou de incúria que porventura se tenham generalizado⁵⁷. Erige-se como paradigma a conduta que teria uma pessoa medianamente cuidadosa, “*o modelo de homem que resulta do meio social, cultural e profissional daquele concreto indivíduo*”. “*O homem médio que interfere como critério de culpa é determinado a partir do círculo de relações em que está inserido o agente*”⁵⁸.

A autonomia dogmática da responsabilidade reintegratória e o seu vigente quadro normativo, vertido no art. 64º (“*avaliação da culpa*”), apontam para uma definição de culpa específica, determinada “*de acordo com as circunstâncias do caso*”,

A culpa não pode aqui “*ser dissociada da apreciação*” dos “*deveres específicos e próprios dos decisores e exatores na gestão e uso de dinheiros públicos, da autorização de despesas ou dos pagamentos*”.

⁵⁵ Pires de Lima e Antunes Varela, “*Código Civil Anotado*”, vol. I, pag. 4ª ed. pag. 474/475.

⁵⁶ Autores e ob. cit., pag. 488/489

⁵⁷ ibidem

⁵⁸ M. J. Almeida Costa “*Direito das Obrigações*”, 5ª ed., pag. 471.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

E que “*avaliar a culpa em termos de responsabilidade financeira*” obriga a “*avaliar os concretos deveres de cuidado necessários a uma correta tomada de decisão*”⁵⁹.

Na responsabilidade reintegratória o padrão do *bonus cives* não é adequado, por insuficiente exigência, para balizar os termos e os limites do juízo de censura. Os deveres legais específicos e os procedimentos próprios que comandam o manejo e gestão dos fundos públicos, não oneram qualquer “*cidadão comum*”. Valem apenas para um grupo de agentes, funcionalmente qualificado, que aceitou ou assumiu a guarda e administração desses fundos, vinculando-se a observar, nessa tarefa, aqueles deveres específicos.

Deste modo, o padrão terá, necessariamente, de ser do agente assim qualificado, medianamente conhecedor das regras e procedimentos aplicáveis e medianamente diligente no seu cumprimento e na observância dos deveres funcionais decorrentes da relação especial estabelecida com os dinheiros e fundos públicos (arrecadação das receitas, realização das despesas, fiel guarda e conscienciosa gestão), guiado pela boa fé e com o escopo de atingir ou salvaguardar o bem comum.

A redacção do art. 64º é suficientemente explícita no sentido da exigência apontada. Além do “*grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso*”, diz textualmente que na “*avaliação da culpa*” há que considerar também “*as competências do cargo e a índole das principais funções de cada responsável*”.

Assim, -da mesmo modo que sucede na responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público⁶⁰- que em razão das principais funções de cada, o padrão do agente medianamente esclarecido e escrupulosamente diligente, pode ser um para o ordenador e ser outro para o pagador porque realmente os deveres funcionais violados podem ser qualitativamente diferentes e a culpa é determinada pelas circunstâncias do caso concreto, analisadas

⁵⁹ António Cluny, ob cit. pag.º 161 e 162.

⁶⁰ Lei n.º 67/2007 de 31/12: Art. 10º “1. a culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

à luz das competências funcionais do agente e dos principais deveres que lhe cumpre observar.

Aqui, como ali, “*a culpa decorre de um comportamento adoptado com diligência ou aptidão inferiores àquelas que fosse razoável exigir, no caso, ao ... agente zeloso e cumpridor, com base nos princípios e regras jurídicas*”⁶¹ e nos procedimentos que regulam o manejo e administração de fundos públicos.

Também aqui pode a culpa revestir duas modalidades:

- a) culpa grave, quando o responsável atua com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àquele a que se encontrava obrigado em razão do cargo;
- b) A culpa leve, quando o agente atua com diligência e zelo inferiores, mas não manifestamente inferiores, àqueles a que se encontrava obrigado⁶².

ii. responsáveis:

Responsáveis pela reintegração do dano causado pelas infracções tipificadas são as mesmas pessoas singulares, os “*contáveis*” acima indicados (submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas). Inclusive os onerados com a responsabilidade subsidiária.

Subsidiaridade que nesta sede, uma vez retirada, à reintegratória, qualquer finalidade punitiva, não se defronta com as objecções postuladas na sancionatória.

Embora “*estranhos ao facto*” ilícito típico de que emerge a obrigação de reintegrar os danos causados, por cuja reparação responde, directamente, o agente da acção, os responsáveis subsidiários, intervêm somente em segundo plano, são chamados a pagar as quantias e importâncias a reintegrar, apenas quando aquele, voluntaria ou coercitivamente, não as pagou.

⁶¹ João Caupers, “*A Responsabilidade do Estado e Outros Entes Públicos*”, pag. 84.

⁶² A. e ob. cit.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Como estranho ao facto que é, não sendo agente imediato da infracção, não pode censurar-se-lhe conduta à qual é, imediatamente, alheio.

Mas pode ser censurado pela inobservância dos especiais cuidados que se lhe exigia que tivesse observado na eleição ou na fiscalização do agente do facto, uma vez verificadas as circunstâncias enunciadas no art. 62º n.º 3.

Estas circunstâncias devem razoavelmente fazer prever ao “*contável*” com aqueles poderes funcionais e nível hierárquico, medianamente esclarecido e diligente, que o concreto agente que nelas se encontra transporta consigo um risco acrescido de práticas financeiras patológicas.

Por isso, se esse risco se vem a concretizar em dano, ainda que não sendo responsável direto nem tão pouco solidário, pode justamente ter de responder em segundo plano pelo pagamento da reposição reintegratória.

c. aplicação da lei no tempo:

Se à responsabilidade sancionatória dos governantes e autarcas se aplica, como dissemos, o regime da retroactividade da lei penal mais favorável, é relativamente pacífico o entendimento de que outro tanto não vale para a responsabilidade reintegratória.

Neste domínio, vale o regime do direito civil –art. 12º do Código Civil.

Afastada que foi da responsabilidade reintegratória qualquer a finalidade ou componente sancionatória, não resta margem para a aplicação do principio da retroatividade da lei penal mais favorável.

Por isso, a inclusão dos autarcas (membros dos órgãos executivos das autarquias locais) na isenção de responsabilidade reintegratória só



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

opera desde 1 de janeiro de 2017, data do início de vigência da Lei n.º 42/2016⁶³.

iv. o dano (na reintegratória):

Como se disse, a determinação do dano a reintegrar obedece aos critérios expressos na LOPTC. O dano causado pelos delitos tipificados, corresponde às quantias, importâncias e indemnização a que a lei expressamente se reporta. O acréscimo permitido é o que resultar dos juros de mora. A jurisprudência do TContas é, neste aspeto, uniforme e sedimentada.

9. relevância do M.º P.º na efetivação da responsabilidade financeira:

Ao Ministério Público, que a Constituição instituiu como órgão de justiça, confere a LOPTC a atribuição de promover a efetivação das responsabilidades financeiras (não assim nas “*outras infracções*”), evidenciadas nos Relatórios do processo de verificação das contas ou das auditorias realizadas pelo tribunal e nos Relatórios das acções de controlo efectuadas pelos OCIs.

Para poder exercer essa atribuição nuclear, impõe a lei –art.s 29º n.º 4 e 57º n.º 1-que lhe sejam entregues os referidos Relatórios.

Recebido o Relatório “*pode realizar as diligências complementares que entender adequadas*”, conquanto “*se relacionem com os factos constantes do relatório*” –art. 29º n.º 6-, sem que lhe seja permitido suprir as deficiências ou insuficiências da auditoria.

Os factos que evidenciam a infracção, a respectiva qualificação jurídica, as provas que os sustentam e a concreta e individualizada identificação dos responsáveis a quem se imputa responsabilidade financeira, têm de constar expressamente do relatório da verificação

⁶³ Artigo 276.º (“*entrada em vigor*”), “*a presente lei entra em vigor a 1 de janeiro de 2017*”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

da conta ou da auditoria. Se requerer o julgamento, a discordância consentida pela lei reduz-se às “*qualificações jurídicas dos factos constantes dos respectivos relatórios*” –art. 89º n.º 1.

Se no requerimento para julgamento está vinculado aos factos constantes do relatório das ações de fiscalização e controlo, não está obrigado como nem sequer deve promover o julgamento quando houver fundadas razões, de facto ou de direito, que apontem para a manifesta improcedência da demanda.

Assim deve suceder quando constata que:

- os montantes a reintegrar são irrelevantes;
- os responsáveis indicados ou não são “*o agente da acção*” ou não são responsáveis solidários ou subsidiários;
- ou estão isentos de responsabilidade financeira;
- foi omitido o contraditório ou não obedeceu às imposições legalmente estabelecidas;
- a responsabilidade prescreveu ou se extinguiu por qualquer outra causa;
- os factos são insuficientes para sustentar a imputação da responsabilidade financeira evidenciada;
- os factos não podem ter a qualificação jurídica que lhe é dada no relatório;
- não se consegue demonstrar que os delitos financeiros evidenciados tenham causado dano ao erário público;
- não está suficientemente evidenciado o nexo de causalidade entre a infração e o dano;
- os pagamentos indevidos correspondem a uma prestação adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade ou aos usos normais da atividade.

Quer isto dizer que o relatório, se é um pressuposto ou condição da demanda, não está imune ou isento da criteriosa e fundamentada apreciação do Ministério Público, para ajuizar da viabilidade e da



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

probabilidade de prova e procedência do seu requerimento para julgamento.

Ao Ministério Público pode ser mais fácil e apetecível promover o julgamento, do que abster-se. Desde logo porque a infração e todos os seus elementos constitutivos resultam evidenciados em processo (administrativo) de verificação da conta ou de auditoria que não inicia, não dirige, não controla, nem sequer influencia decisivamente. Noutra expressão, a não prova ou não procedência do requerimento para efetivação das responsabilidades financeiras compromete também e até mais intensamente as secções de controlo do tribunal ou os OCIs, pela simples mas incontornável razão de que o Ministério Público não tem aqui poder de investigação e recolha de novas e melhores provas. Porém nunca, nunca aqui e em qualquer jurisdição poderá olvidar que é um órgão de justiça cuja ação e atuação se rege pela legalidade e pela objetividade. Está vinculado, por isso, a promover a condenação dos responsáveis que, com a sua prática patológica, incorreram realmente em responsabilidade financeira, inequivocamente e sustentadamente evidenciada nos relatórios das acções de fiscalização e controlo do tribunal e dos OCIs. Mas também, por isso, se deve abster de introduzir em juízo demandas que tem por inviáveis ou improcedentes.

O papel do Ministério Público no Tribunal de Contas está umbilicalmente ligado à inequívoca especificidade desta jurisdição, no nosso regime e à afirmada autonomia e concreta efetivação da responsabilidade financeira.

Para demonstrar que assim é bastara lembrar que, no âmbito na responsabilidade civil, administrativa e laboral, o Ministério Público representa em tribunal o Estado –a administração direta-, os interesses coletivos ou difusos, os incapazes, ausentes e incertos ou os trabalhadores e seus familiares no exercício dos respetivos direitos sociais. Representa as regiões autónomas e as autarquias, quando estas o não façam por si próprias e ou mediante pedido expresso. Não



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

representa pessoas coletivas públicas e muito menos quaisquer entidades privadas –art. 5º do EMP⁶⁴.

Se aqui vigorasse aquele regime, se a LOPTC não lhe conferisse a tarefa específica de promover a efetivação da responsabilidade financeira, nas duas modalidades, ou se a limitasse à efetivação da sancionatória, facilmente se intui o previsível e desastroso resultado.

Entregar a efetivação da responsabilidade financeira aos órgãos elencados no art. 89º, seria confiar tão importante defesa da integridade dos fundos públicos àqueles que podem ser muitas vezes os próprios responsáveis, diretos, solidários ou subsidiários. Criar-lhes um delicado conflito de deveres funcionais e dos interesses coletivos com os interesses particulares. Encarrega-los de deliberar no órgão a sua própria perseguição pessoal. Pedir-lhes que transmitam a um causídico informações e elementos de prova que os responsabilizam, sem os poder privar de transmitir a outro todas as informações e dados que levem à improcedência da mesma ação. Dito de outro modo, teriam segundo as regras da experiência e a racionalidade lógica bem mais interesse e, conseqüentemente, empenhar-se-iam mais na improcedência da demanda em que, direta, solidária ou subsidiariamente, poderiam ser visados. E se não requeressem a efetivação das responsabilidades financeiras, quais as conseqüências? E de que modo se supriria essa inação ou omissão?

Aliás, a prática judiciária comprova que o Ministério Público tem exercido efetiva e esgotantemente esta sua atribuição, de tal modo que não tem havido demandas apresentadas pelos órgãos enunciados no art. 89º n.º 1.

A ação direta não é, atualmente, admissível na jurisdição de contas. Aliás, à semelhança do que sucede na jurisdição constitucional. E as razões são, -parece-nos-, as mesmas. São tribunais únicos que pelo singular desenho da respetiva função jurisdicional material, estão muito próximos da fiscalização direta da atividade política. Por isso, a

⁶⁴ Lei Orgânica n.º 47/86 de 15/10.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

ação direta seria a via rápida para os converter em foro privilegiado de luta ou de vindicta política. As escolhas ou decisões políticas têm arenas próprias e são julgadas pelo diretamente pelo povo. Já a gestão dos fundos públicos alocados aquelas escolhas podem e devem submeter-se a controlo jurisdicional, mas sem que para aqui se translade aquilo que ali se não consegue fazer vingar.

Lisboa, 29 de novembro de 2017

Nuno A. Gonçalves